



global witness

# LISTE DE VÉRIFICATION À L'ATTENTION DES CITOYENS

## EMPÊCHER LA CORRUPTION DANS L'OCTROI DE LICENCES PÉTROLIÈRES, GAZIÈRES ET MINIÈRES

JANVIER 2012

Les citoyens et les organisations communautaires qui les représentent devraient être en mesure d'exiger des comptes de leurs gouvernements au moment où sont octroyés des licences et des contrats relatifs à l'exploitation des ressources naturelles.

En s'appuyant sur les résultats de l'enquête réalisée pour les besoins du rapport de Global Witness intitulé *Rigged? The scramble for Africa's oil, gas and minerals (La ruée vers le pétrole, le gaz et des minéraux africains)*: pour le moment le rapport n'est disponible qu'en anglais), et au moyen d'entretiens menés avec des activistes de la société civile, des universitaires, des représentants de l'industrie, des experts financiers internationaux et d'autres entités qui s'intéressent au problème de la corruption, Global Witness a compilé une « Liste de vérification à l'attention des citoyens » qui contient des recommandations afin d'aider les citoyens à exiger des comptes de leurs gouvernements au moment crucial où les entreprises extractives négocient l'accès à des droits relatifs à l'exploitation de ressources naturelles.

Cette Liste de vérification a également pour objectif d'orienter les politiques des gouvernements de pays riches en ressources et des institutions financières internationales qui leur apportent une aide financière et technique. En outre, elle établit des points de référence dont les groupes de la société civile de pays riches en ressources pourront se servir pour évaluer si leurs propres gouvernements entreprennent tout ce qu'ils peuvent pour veiller à la transparence du processus de délivrance de licences dans le secteur des ressources naturelles.

L'une des principales caractéristiques de cette Liste de vérification est qu'elle insiste sur plusieurs conditions importantes, à savoir la clarté des règles, l'efficacité des institutions, l'ouverture et la pleine divulgation au public de

toutes les informations tout au long du processus d'attribution des licences, conjuguées à une surveillance permanente assurée par des entités tierces indépendantes. L'objectif est ainsi de veiller à ce que les entreprises qui remportent des licences fassent réellement montre de leurs compétences, qu'elles aient entrepris la démarche de manière honnête et équitable, qu'elles ne représentent pas les intérêts d'officiels corrompus et qu'elles comptent véritablement remplir les conditions de leurs licences, au lieu de se contenter de se les procurer dans le simple but de les revendre pour se faire de l'argent facile.

Nous recommandons aux citoyens des pays riches en ressources d'observer les principes énumérés dans la Liste de vérification à l'attention des citoyens afin de réclamer la divulgation d'informations sur les propriétaires effectifs des entreprises et d'encourager les gouvernements à réglementer la transparence du processus d'octroi de licences.<sup>1</sup>

### ***Conditions à remplir avant que des licences pétrolières, gazières ou minières ne puissent être octroyées à des entreprises :***

1. Le pays en question doit disposer d'une stratégie fiscale, contractuelle et réglementaire de longue durée régissant la gestion de sa base de ressources naturelles potentielles ou disponibles afin de s'assurer que ses citoyens actuels et futurs dégagent les bénéfices socioéconomiques les plus importants possible, au lieu de délivrer des licences de manière ponctuelle en réaction à des pressions politiques à court terme. Pour pouvoir jouir d'une légitimité publique, cette stratégie doit être élaborée de manière ouverte et au terme de consultations publiques. Les objectifs de la stratégie devraient être les suivants :

<sup>1</sup> L'objectif est d'intégrer les meilleures pratiques internationales et de s'inspirer des principes énumérés dans la Charte sur les ressources naturelles (Natural Resource Charter), un guide rédigé par des experts internationaux qui décrit la manière dont les gouvernements et les entreprises peuvent s'assurer que les ressources naturelles profitent à la population d'un pays.

a. recueillir des informations exhaustives sur la base de ressources potentielles ou disponibles du pays pour permettre au gouvernement de mener ses négociations avec les entreprises en toute connaissance de cause ;

b. évaluer s'il convient de développer la base de ressources potentielles ou disponibles et, le cas échéant, choisir le moment opportun pour entreprendre cette démarche ;

c. développer des stratégies afin que le secteur extractif stimule l'économie et encourage ainsi, dans le pays-même, la mise en place de capacités de transformation des matériaux et d'industries dans des services connexes, par exemple ;

d. accorder la priorité aux avantages à plus long terme pour le pays et ses citoyens, au lieu de donner une importance disproportionnée à l'obtention de paiements d'avance de la part des entreprises (par exemples des primes de signature), qui représentent généralement une petite partie de la valeur d'un gisement pétrolier ou minier ; et

e. appliquer les normes les plus strictes en matière de protection sociale, environnementale, sanitaire et sécuritaire et dans le domaine des droits de l'homme, et identifier les régions dans lesquelles l'extraction devrait être proscrite afin de minimiser les dégâts causés par l'extraction des ressources aux communautés locales et aux biens publics tels que l'environnement.

□ **2.** Les législations et les institutions publiques chargées de réglementer et de surveiller le secteur des ressources naturelles doivent être instaurées avant que les entreprises ne se voient octroyer un accès au secteur. Ces institutions doivent être suffisamment puissantes et indépendantes pour résister à la corruption et protéger les intérêts publics. Elles doivent par conséquent :

a. bénéficier d'un soutien politique propice au respect de l'État de droit ;

b. se voir attribuer des rôles distincts clairement définis par la loi ;

c. disposer de fonds, de compétences et d'un pouvoir réglementaire suffisants pour pouvoir remplir leur mandat ; et

d. faire l'objet d'une gestion et d'un contrôle indépendant transparents.

□ **3.** Les lois qui régissent ces institutions publiques devraient prévenir les conflits d'intérêts et interdire la corruption. Les entreprises extractives d'État ne devraient pas faire office d'organes de réglementation, une telle concentration des pouvoirs engendrant des conflits d'intérêts et incitant à la corruption.

□ **4.** La stratégie, les lois, les institutions et les politiques applicables au secteur extractif devraient être élaborées dans le cadre d'une discussion ouverte et être débattues et approuvées par le corps législatif du pays. L'ensemble des documents découlant de ces démarches devrait être tenu facilement à la disposition du public sous un format intelligible.

□ **5.** Les lois devraient être formulées de sorte à promouvoir l'ouverture, à empêcher les agents de l'État de favoriser des entreprises dans lesquelles eux ou des membres de leur famille et des intermédiaires seraient susceptibles d'avoir un intérêt financier, et à lutter contre la confidentialité et le secret.

#### ***Octroi de droits pétroliers ou miniers :***

□ **6.** Les appels d'offres ouverts et concurrentiels, qui reposent sur le traitement égal des soumissionnaires et sur des variables observables ou vérifiées, devraient constituer la norme en matière d'attribution de droits pétroliers, gaziers et miniers. Cette règle devrait également prévaloir lorsque les soumissionnaires se proposent d'investir dans des industries en aval ou dans des infrastructures publiques. Des dispenses devraient pouvoir être accordées aux contrats à fournisseur unique pour des raisons établies à l'avance, y compris si le fournisseur unique en question affiche des compétences techniques qui lui sont propres. Il convient toutefois de reconnaître que les appels d'offres concurrentiels peuvent ne pas être adaptés au secteur de l'exploitation minière artisanale ou à petite échelle.

□ **7.** Dans certains cas exceptionnels, par exemple dans le secteur de l'exploitation minière artisanale ou à petite échelle où un appel d'offres ouvert n'est peut-être pas envisageable, l'agence publique chargée d'octroyer les droits

devrait être légalement tenue de justifier cette exception à la fois au corps législatif et au public.

□ 8. Les pays devraient tenir à la disposition des soumissionnaires les travaux d'inspection et les informations sur les conditions géologiques se rapportant aux droits pétroliers, gaziers et miniers.

□ 9. Les mêmes modalités devraient être offertes à toutes les entreprises. Aucun des soumissionnaires prospectifs intéressés par une même licence ne devrait se voir offrir des droits ou un accès à l'information préférentiels, ni aucun autre traitement de faveur.

□ 10. Les termes des contrats devant être octroyés devraient être aussi clairs et simples que possible pour que le public puisse suivre et contrôler l'octroi des licences. Les termes devraient être établis dans la loi ou la réglementation de manière aussi détaillée que possible car les contrats plus complexes sont plus difficiles à superviser et à contrôler. Par exemple, les contrats-types qui ont fait l'objet d'un examen juridique détaillé pourraient servir de modèle pour négocier les offres lors du processus d'attribution.

□ 11. Lorsque certains termes contractuels sont négociables, les paramètres des éléments pouvant être négociés devraient être publiés à l'avance.

□ 12. L'agence publique chargée d'octroyer les droits pétroliers, gaziers ou miniers ne devrait autoriser aucune entreprise à être admissible à la présentation d'une offre visant ces droits, qu'il s'agisse d'un opérateur individuel ou d'un membre de consortium, tant qu'elle n'aura pas confirmé que l'entreprise en question :

a. a publié l'identité de ses propriétaires effectifs et ses comptes vérifiés ;

b. a fait preuve de ses compétences techniques et de ses capacités financières à remplir les modalités du contrat ;

c. a démontré qu'elle est en mesure de se procurer des fonds suffisants, auprès de sources légitimes, pour remplir les modalités du contrat ;

d. ne s'est pas précédemment rendue responsable de corruption, d'atteintes aux droits de l'homme, de la destruction illégale de l'environnement naturel ou de toute autre activité criminelle ;

e. a identifié les principaux membres de son personnel qui seront chargés de superviser ses travaux au titre du contrat ; et

f. a identifié les conditions de négociation applicables à tout sous-contrat susceptible d'être requis.

***Les entreprises dont il s'avérerait qu'elles ont agi en collusion avec des agents de l'État pour se procurer une licence devraient être exclues du processus.***

□ 13. Les mêmes règles devraient s'appliquer à toutes les entreprises qui souhaitent obtenir des droits pétroliers, gaziers ou miniers, y compris aux entreprises locales qui participent à l'appel d'offres au titre des règles de « contenu local ».

□ 14. L'agence publique chargée d'octroyer les droits pétroliers, gaziers et miniers devrait tenir les entreprises informées des conditions de sécurité physique du site visé par lesdits droits.

□ 15. Le droit d'exploiter les ressources, au terme de la phase d'exploration, devrait être conditionné par la réalisation et l'examen des études d'impact social et environnemental par un tiers indépendant dûment qualifié.

□ 16. Les entreprises qui achètent des droits pétroliers, gaziers ou miniers déjà acquis par d'autres entreprises, par exemple par l'intermédiaire de contrats d'affermage ou de fusions d'entreprises, devraient être tenues de fournir l'information exigée aux points 12 a-f ci-dessus.

□ 17. L'admissibilité des soumissionnaires devrait être vérifiée par un tiers indépendant chargé de confirmer que les conditions ci-dessus sont entièrement remplies.

□ 18. L'offre devrait être déposée conformément à échéance raisonnable divulguée au public,

et toute offre soumise en dehors de cette échéance devrait être refusée. En cas de facteurs externes imprévus rendant nécessaire l'octroi d'un délai supplémentaire, le gouvernement devrait rendre cette décision publique et expliquer les raisons de cette prorogation.

□ **19.** Les informations les plus complètes possible devraient être publiées par les médias audiovisuels et d'autres moyens de diffusion ouverts. Les informations suivantes devraient être publiées :

a. dossier d'appel d'offres ;

b. listes des entreprises admissibles, accompagnées d'éléments de preuve se rapportant aux points 12 a-f ci-dessus ;

c. offres retenues et offres rejetées ;

d. contrats, sous-contrats, autres accords signés par les entreprises extractives et données connexes ;

e. rapports d'audit indépendants sur les transactions financières se rapportant à l'octroi de la licence et à la vente ; et

f. confirmation par l'agence chargée de superviser l'octroi des droits (voir Supervision continue ci-après) comme quoi toutes les entreprises admissibles sont conformes à l'ensemble des règles.

□ **20.** Les entreprises devraient publier les montants qu'elles versent aux gouvernements au moyen d'une base de données accessible et créée pour chaque projet, dans chaque pays où elles mènent des activités d'exploration, de développement, de production, de transport, de raffinage ou de commercialisation de pétrole, de gaz ou de minéraux. Un projet se définit comme démarrant au niveau de la licence, du contrat de partage de la production, du bail ou de tout autre accord. Les paiements qui émanent du niveau du pays ou du niveau de l'entité tels que les impôts sur les sociétés devraient être signalés à ce niveau.

□ **21.** Les entreprises doivent verser les sommes ci-dessus relatives aux droits pétroliers et miniers sur des comptes gouvernementaux légitimes reliés au budget national.

□ **22.** L'encaissement de ces paiements par les pays devrait faire l'objet d'un audit indépendant et être divulgué à l'ensemble du public au moyen d'une base de données accessible, par exemple par l'intermédiaire de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (EITI).

□ **23.** Pour réduire le risque que les soumissionnaires versent des pots-de-vin à des agents de l'État corrompus par l'intermédiaire de tiers tels que des sous-traitants, les entreprises devraient être tenues de divulguer publiquement toute relation qu'elles entretiennent avec des agents, des consultants, des partenaires locaux ou toute autre tierce partie qui les aide à obtenir l'accès à des droits pétroliers ou miniers. Les informations ainsi divulguées devraient notamment être les suivantes :

a. identité des propriétaires effectifs du tiers en question et nature de ses compétences techniques ;

b. raisons pour lesquelles l'entreprise a choisi de travailler avec le tiers en question et nature de l'aide que celui-ci apporte à l'entreprise ; et

c. tous les détails des paiements ou autres avantages transmis à l'entreprise par le tiers.

□ **24.** Les contrats, les licences et tous les autres accords signés entre les entreprises et les gouvernements et entre les entreprises et les tiers devraient être publiés dans leur intégralité pour que le public puisse constater qu'ils sont équitables et qu'ils ont été obtenus selon des moyens honnêtes. Les seules exceptions à ce principe devraient se cantonner à des informations isolées, pour une durée limitée, à condition que les entreprises ou le gouvernement puissent démontrer au public que l'impératif de confidentialité de ces informations l'emporte légitimement sur l'intérêt public associé à leur divulgation.

□ **25.** Une liste complète, régulièrement actualisée et tenue à la disposition du public en toute facilité devrait permettre de savoir quelles entreprises détiennent quels droits pour chaque projet, conformément au point 20, dans chaque pays. Cette liste devrait faire apparaître le nom de tous les partenaires dotés d'une licence et toute modification intervenue au niveau de ses propriétaires.

### *Surveillance continue :*

- **26.** Une agence publique indépendante devra être chargée de la surveillance continue de l'octroi des droits et de la mise en application des contrats et sous-contrats par les entreprises. Cela permettra de veiller à ce que les offres soumises soient honnêtes et équitables et que les entreprises remplissent les normes les plus strictes en matière de transparence, de responsabilité publique et de protection sociale et environnementale. Cette agence devra disposer d'une autorité, de ressources et de compétences techniques suffisantes pour assumer sa mission et elle devra publier des rapports publics de manière régulière et en temps utile.
- **27.** Les groupes de la société civile indépendants devraient participer activement à la surveillance des secteurs pétrolier, gazier ou minier à toutes les étapes de la chaîne de valeur des ressources, par exemple en collaborant avec les agences publiques de surveillance, ou à travers le rôle qu'ils assument au sein des groupes multisectoriels à l'ITIE.
- **28.** Les pays, que ce soit par l'intermédiaire du gouvernement d'accueil, des entreprises extractives ou d'organisations à but non lucratif locales, devraient également développer les capacités des groupes de la société civile indépendants en proposant des formations et des ateliers.
- **29.** Les pays riches en pétrole, en gaz ou en minéraux devraient mettre en œuvre l'ITIE et leurs groupes multisectoriels devraient convenir d'élargir la portée de l'Initiative à l'attribution des droits d'exploration et d'exploitation, comme cela est déjà le cas au Nigeria et au Libéria.
- **30.** Le corps législatif, les agences de surveillance et les organismes chargés de l'application des lois du pays devraient avoir le droit d'accéder à toute information relative à l'octroi des droits pétroliers, gaziers et miniers.
- **31.** Les allégations crédibles de corruption devraient automatiquement entraîner l'ouverture d'une enquête indépendante. Les actes de corruption avérés devraient être

passibles de pénalités civiles et pénales graves pour l'ensemble des entreprises, employés d'entreprises et agents du gouvernement impliqués, y compris la résiliation des contrats et la publication des résultats de l'enquête. Si, en vertu de la législation locale, un agent du gouvernement a le droit d'être propriétaire d'une entreprise qui participe à un appel d'offres visant l'obtention d'une licence pétrolière, gazière ou minière, tout agent du gouvernement dont il s'avérerait qu'il est le propriétaire effectif de cette entreprise devra fournir des éléments prouvant qu'il ne profite pas de sa position pour se faire attribuer cette licence.

- **32.** Tous les contrats et autres accords régissant les droits pétroliers, gaziers et miniers devraient explicitement interdire les actes de corruption, les atteintes aux droits de l'homme et les délits environnementaux conformément au droit national et international.
- **33.** Les actionnaires des entreprises extractives multinationales devraient insister pour que celles-ci adoptent les normes de déontologie les plus strictes lorsqu'elles participent à des appels d'offres portant sur des droits pétroliers, gaziers ou miniers, et s'assurer que leurs filiales et partenaires locaux dans les pays riches en ressources en fassent autant.

### *Mesures que devraient appliquer les gouvernements des pays d'origine des entreprises extractives :*

- **34.** Les gouvernements d'origine des multinationales souhaitant obtenir des droits pétroliers, gaziers ou miniers devraient chercher à lutter contre la corruption par les moyens suivants :
  - a. en faisant valoir leurs pouvoirs fiscaux et réglementaires pour s'assurer que ces entreprises divulguent les paiements fiscaux qu'elles adressent aux gouvernements du monde entier, pays par pays et projet par projet ;
  - b. en mettant en œuvre et en appliquant de manière cohérente des lois anticorruption qui régissent les actes consistant à verser des pots-de-vin à une autre personne ou entité, à recevoir des pots-de-vin (autrement dit à en être le destinataire), à verser des pots-de-vin à un agent public étranger et à s'abstenir d'empêcher un acte de corruption ;

c. en mettant en œuvre et en appliquant de manière cohérente et innovante des lois pour lutter contre le blanchiment des recettes dégagées d'actes de corruption commis à l'étranger ;

d. en instaurant des lois pour protéger les informateurs ;

e. en collaborant avec la communauté internationale afin d'éliminer le secret qui pèse sur la propriété effective des entreprises extractives, notamment dans les juridictions offshore, afin d'empêcher que des officiels corrompus ne recourent à des sociétés écrans ;

f. en cherchant à coordonner les efforts politiques, notamment par l'intermédiaire du G-20, en vue de renforcer la réglementation applicable aux flux financiers illicites transitant par des banques internationales ;

g. en s'abstenant de commettre des actes qui nuisent à la transparence et à la responsabilité, comme par exemple exercer des pressions sur les pays riches en ressources pour qu'ils accordent une préférence injustifiée à « nos » entreprises ou bloquer les négociations sur les contrats lorsque certains éléments prouvent que les contrats sont illégaux en vertu de la loi locale, par exemple si ceux-ci ont été obtenus de manière corrompue ou s'ils font apparaître des prix du marché anormalement bas ;

h. en conférant à la société civile indépendante un forum officiel lui permettant de faire part des résultats de ses travaux, de ses préoccupations et de ses recommandations se rapportant au secteur extractif ; et

i. en avalisant et en mettant en œuvre l'ITIE et en soutenant un élargissement de la portée de l'ITIE afin que celle-ci couvre l'attribution de droits pétroliers, gaziers et miniers.

### ***Mesures à prendre à l'échelon international pour lutter contre la corruption :***

❑ **35.** Les donateurs internationaux (qu'ils soient issus de gouvernements ou du secteur privé) devraient s'interroger conjointement sur la pertinence du maintien de l'aide au développement, et selon quel calendrier, en s'appuyant sur les résultats des travaux menés au titre du point 1a ci-dessus.

❑ **36.** Les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux qui travaillent avec des pays riches en ressources devraient se servir de leur aide, de leurs prêts et de leur assistance technique pour s'assurer que les pratiques énumérées dans la présente Liste de vérification sont en place avant que les pays ne puissent octroyer un accès à leurs réserves pétrolières, gazières ou minières.